FRC 3. 18428

18428

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case
FRC
12123

RAPPORT

FAIT

PAR LAFFON-LADEBAT

SUR la résolution relative aux dépenses départementales & municipales du trimestre actuel.

Séance du 21 Nivôse an V.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

VOUS avez renvoyé à l'examen de la commission dont je suis l'organe une résolution du Conseil des Cinq-Cents du 18 de ce mois, relative aux dépenses départementales & municipales du trimestre actuel.

Par la loi du 28 messidor an 4, vous avez distingué ces dépenses des dépenses générales ; vous les avez assignées sur les centimes additionnels des contributions.

Ces dépenses sont celles qui tiennent le plus immédiatement au maintien de l'ordre public : c'est sous ce rapport qu'elles doivent fixer toute votre attention.

Elles ont été trop long-temps négligées ; & parmi les circonstances étonnantes de la révolution, au milieu de ses désordres, la postérité remarquera avec reconnoissance les fonctionnaires publics qui, sans recevoir les traitemens que la loi leur assignoit, sont restés fidèles à leur poste, & s'y sont distingués par leur dévouement & par leur zèle. J'aime à leur en rendre grace à cette tribune, au nom de la patrie. S'ils n'avoient écouté que leur intérêt, que le besoin même, ils auroient presque tous abandonné les places qui leur étoient confiées, & l'anarchie alors auroit achevé de briser tous les liens du corps politique.

Mais plus ils ont mérité de la République, & plus vous devez vous occuper de leur sort. Sous le régime constitutionnel, les dépenses d'administration, de justice, d'instruction publique, de secours publics, de police, ne peuvent pas être suspendues. Les fonds doivent en être assignés d'une manière invariable ; il ne doit pas dépendre du Pouvoir exécutif de les détourner jamais.

La guerre elle-même & ses funestes dépenses ne devroient pas porter atteinte au maintien de l'ordre intérieur : c'est avec plus de fermeté qu'il faudroit le maintenir alors ; car il ne faut pas ajouter aux hasards de la fortune, le danger des convulsions intérieures.

Tels sont les principes qui dirigeront sans doute le Conseil des Cinq-Cents dans la classification des dépenses inérieures, dans l'assignation des fonds qui leur seront destinés, dans l'ordre de leur comptabilité. Ce travail sera soumis à votre approbation ; mais provisoirement il faut pourvoir aux dépenses actuelles. Un mois de ce trimestre est bientôt écoulé, & vos lois n'ont pas encore pourvu aux dé-

CHICAGO

penſes qu'il exige. Cette conſidération ſuffit pour vous prouver l'urgence de la réſolution qui vous eſt préſentée.

L'urgence eſt ainſi motivée :

« Le Conſeil des Cinq-Cents, conſidérant que la loi du » 28 meſſidor an 4, qui diſtingue les dépenſes locales des » départemens des dépenſes générales de la République, & » qui affecte les premières ſur les centimes additionnels des » contributions, n'a pas réglé la manière dont les adminiſ- » trateurs feroient acquitter leſdites dépenſes, non plus que » la manière dont elles ſeroient définitivement réglées ;

» Que les contributions de l'an 5 n'étant pas encore aſſiſes, » & les diſpoſitions qui régleront définitivement la manière » d'acquitter les dépenſes départementales, ayant été, à raiſon » de leur importance, ſoumiſes à l'examen établi par les formes » conſtitutionnelles, il devient néceſſaire d'avoir recours, pour » le préſent, à des formes proviſoires ;

» Que cette néceſſité eſt d'autant plus inſtante, que la tré- » ſorerie nationale n'a été chargée, par la loi du 4 vendé- » miaire an 5, de faire l'avance des dépenſes départemen- » tales que pour le trimeſtre de vendémiaire, & que rien n'a » été encore réglé pour le mode de l'acquit des dépenſes pen- » dant le préſent trimeſtre, quoiqu'il ſoit déja entamé,

» Déclare qu'il y a urgence. »

Nous vous propoſons de l'adopter.

Les mêmes motifs qui ont déterminé hier le Conſeil à ne pas approuver la réſolution relative aux dépenſes du départrement de la Seine ſe retrouvent dans celle-ci : ils ont fixé notre attention, parce qu'ils tiennent aux diſpoſi- tions expreſſes de l'acte conſtitutionnel & à des queſtions d'ordre public d'une grande importance. Nous avons cru devoir nous occuper d'abord de ces queſtions ; nous vous pré- ſenterons enſuite quelques obſervations particulières ſur pluſieurs articles de cette réſolution.

Les dépenses départementales ne doivent-elles pas être ordonnancées par la trésorerie comme toutes les dépenses publiques ?

Les receveurs & les percepteurs peuvent-ils être chargés de payer les dépenses départementales & municipales ?

La résolution qui vous est soumise suppose qu'il n'est pas nécessaire que la trésorerie ordonne les dépenses départementales, & que les receveurs & les percepteurs peuvent, pour ces dépenses, être chargés des fonctions des payeurs.

Voilà, comme je vous l'ai annoncé, les motifs d'après lesquels la commission chargée de l'examen de la résolution relative aux dépenses du département de la Seine, vous a proposé de déclarer que vous ne pouviez l'adopter. Ces motifs vous ayant paru déterminans, la solution des deux questions que j'ai énoncées ne vous a pas paru incertaine.

J'aurai peu de chose à ajouter aux excellentes observations qui vous ont déja été présentées ; mais nous avons cru cependant qu'il convenoit de vous rappeler encore les dispositions de l'acte constitutionnel & les considérations d'ordre public qui s'opposent au système sur lequel ces deux résolutions paroissent être fondées.

Les *dépenses publiques* sont celles que le gouvernement *règle & ordonne* pour le maintien de l'ordre public dans toutes les parties de l'Etat.

Le système qui sert de base à ces résolutions, seroit, au contraire, que les dépenses générales qui tiennent à l'ensemble de l'Etat sont les seules *dépenses publiques*, & que les *dépenses locales* doivent être considérées comme des *dépenses particulières*, dont le paiement & la comptabilité ne doivent pas être assujettis aux formes prescrites par l'acte constitutionnel.

C'est d'après ce système que l'article IV de la résolution que nous examinons, attribue au ministre de la Justice & au

miniſtre de l'Intérieur le pouvoir d'ordonnancer directement ces dépenſes.

« Art. IV. Les ſommes énoncées aux deux articles précédens ſeront ordonnancées en maſſe par le miniſtre de l'Intérieur pour les dépenſes adminiſtratives, & par le miniſtre de la Juſtice pour les dépenſes judiciaires : extrait de leur ordonnance ſera envoyé à chaque département pour les ſommes qui lui ſeront attribuées. »

Et d'après la diſpoſition de cet article, l'article IX de la même réſolution admet pour pièce comptable un mandat unique du département ſur le receveur, pour l'acquit des dépenſes départementales ainſi ordonnancées.

« Art. IX. Le préſent trimeſtre étant expiré, les adminiſtrations départementales ſe feront repréſenter par le receveur du département les mandats partiels délivrés tant ſur lui que ſur les percepteurs. Après les avoir vérifiés, ils les convertiront en un mandat unique ſur le receveur & ils l'acquitteront : ledit mandat ſera admis pour pièce comptable & de décharge, lors de l'examen du compte du receveur. »

Nous ouvrons la conſtitution, & nous voyons article, 317, que les commiſſaires de la Tréſorerie nationale ſont chargés *d'ordonner les mouvemens de fonds & toutes les dépenſes publiques conſenties par les corps légiſlatifs.*

Les dépenſes départementales ſont claſſées par l'acte conſtitutionnel parmi les dépenſes publiques ; comme les dépenſes générales, elles doivent être autoriſées par un décret du Corps légiſlatif, & les comptes de ces dépenſes doivent être rendus publics : voyez les articles 318 & 310. Les comptes des payeurs & des receveurs ne peuvent être arrêtés & vérifiés que par la Tréſorerie, art. 320 ; & les dépenſes ne peuvent être admiſes qu'autant qu'elles auront été faites conformément à l'article 318.

Les dispositions des articles 4 & 9 de la résolution sont donc inconstitutionnelles : car elles autoriseroient le paiement des dépenses départementales sur de simples ordonnances des ministres de l'Intérieur & de la Justice, sans décision du Directoire, ce qui est contraire à l'article 318; sans ordonnance de la Trésorerie, ce qui est contraire à l'article 317 de la constitution, *qui attribue à la Trésorerie seule le pouvoir d'ordonner toutes les dépenses publiques*, puisqu'enfin la disposition particulière de l'article 9 de la résolution autorise dans le compte des receveurs l'admission pour pièce comptable, des mandats qui ne seront pas dans la forme prescrite par l'article 318 que nous avons déja cité.

Nous sentons l'importance de simplifier l'ordre des dépenses & de la comptabilité, & d'éviter pour les fonds publics les mouvemens inutiles à l'action du corps politique : mais cette vue, toute importante qu'elle peut être, ne doit pas nous autoriser à violer les formes constitutionnelles.

S'il falloit d'ailleurs justifier ces formes, nous n'aurions qu'à vous rappeler les principes essentiels de l'ordre public.

Il importe au maintien de la liberté que jamais le pouvoir exécutif ne puisse à son gré disposer des fonds publics; il importe que toujours vous puissiez vérifier à la Trésorerie l'emploi de ces fonds. Le système que nous combattons tendroit à mettre dans les mains des ministres tous les fonds destinés aux dépenses départementales & municipales, & priveroit la Trésorerie du droit de les ordonner. Jugez quels abus pourroient naître d'une pareille concession ! Vous avez pressenti ces dangers : aussi votre opinion a-t-elle été unanime sur cette première question.

La seconde a pour objet l'attribution donnée aux receveurs & aux percepteurs d'acquitter les dépenses départementales & municipales.

On doit agiter, dit-on, au Conseil des Cinq-Cents la question de savoir s'il ne conviendroit pas de supprimer

les payeurs dans les départemens, & de faire acquitter les dépenses par les receveurs.

Nous observerons d'abord que cette question, très-importante pour l'ordre de la comptabilité, étant encore indéterminée, nous ne pouvons pas admettre des lois provisoires qui ôteroient aux payeurs les fonctions dont ils étoient chargés : car alors il ne seroit pas difficile de démontrer leur inutilité.

La question de savoir s'il convenoit de réunir dans les mêmes mains les recettes & les dépenses publiques, a été long-temps agitée dans les assemblées nationales qui nous ont précédés ; & toujours il a été reconnu qu'il étoit plus conforme aux principes de l'ordre & à la clarté de la comptabilité, de ne pas confier aux receveurs le paiement des dépenses publiques.

L'administration des fonds publics a été sagement séparée, par la constitution, du pouvoir de gouverner & du pouvoir législatif. C'est, comme on l'a dit, une délégation particulière de la souveraineté à laquelle nous ne pouvons porter aucune atteinte.

Les receveurs sont à la nomination du Directoire ; & si vous supprimiez les payeurs qui sont les agens directs de la Trésorerie, qui ne peuvent & ne doivent payer que d'après ses ordonnances, vous mettriez dans les mains du Directoire toute la fortune publique.

Je n'ai besoin que de vous présenter cette importante considération pour vous faire sentir que la suppression des payeurs violeroit la garantie la plus sûre de la liberté publique, en mettant le trésor public dans l'entière dépendance du pouvoir exécutif.

Ces considérations essentielles suffisent sans doute pour vous déterminer à ne pas adopter la résolution qui vous est soumise ; mais comme il est très-urgent de statuer sur les dépenses départementales, nous avons cru qu'il étoit nécessaire de vous présenter quelques observations sur plusieurs articles de cette résolution.

L'article premier n'en présente aucun ; il est de pure forme.

L'article II accorde, pour ce trimestre, une somme de 4,847,637 francs 50 centimes pour les dépenses des départemens compris dans l'état annexé à la résolution, à l'exception du département de la Seine.

Nous aurions trouvé plus convenable que le département de la Seine eût été compris dans la même loi.

Nous ne pouvons vous présenter aucune observation particulière sur la somme accordée ni sur sa répartition. Il eût été inutile de nous livrer à ce travail, puisque des motifs plus puissans déterminent le rejet de cette résolution, & que d'ailleurs cette répartition n'est que provisoire, & ne préjuge rien sur les fonds qui devront être définitivement alloués à chaque département pour leurs dépenses locales.

Les mêmes observations portent sur l'art. III, qui accorde 2,423,718 francs 75 centimes pour les dépenses municipales.

Nous avons déja prouvé que l'article IV ne pouvoit être adopté : mais sur les ordonnances des ministres de l'Intérieur & de la Justice, d'après une décision du Directoire conforme à vos décrets, la Trésorerie peut délivrer des ordonnances sur les payeurs pour l'acquittement des dépenses locales ; & cette marche constitutionnelle est aussi simple & aussi rapide que celle qui vous est proposée.

L'article V autorise les administrations départementales à donner des mandats sur les receveurs, & les administrations municipales sur les percepteurs.

Nous avons combattu ce système ; nous croyons que les payeurs doivent être chargés de ces dépenses : mais les payeurs peuvent s'entendre avec les receveurs, & ceux-ci avec les percepteurs, pour qu'il n'y ait point de mouvement de fonds inutiles, & pour accélérer le paiement des fonctionnaires publics. Il nous paroîtroit cependant convenable d'assujettir les mandats des administrations municipales au *visa* des administrations centrales.

L'article VI ne paroît préſenter aucune difficulté ; il demanderoit ſeulement une rédaction plus claire : car la Tréſorerie a cru qu'il y avoit une erreur, & que c'étoit le cinquième des rôles proviſoires de l'an 4, que le Conſeil des Cinq-Cents entendoit appliquer aux dépenſes départementales.

Les diſpoſitions de l'article VII ſont inexécutables ; car ſi les percepteurs réſervent dans leurs caiſſes le cinquième des rôles proviſoires de l'an 5 & le dixième des patentes, ce cinquième & ce dixième ne pourront pas être verſés dans les caiſſes des receveurs ; ainſi les receveurs ſeroient dans l'impuiſſance d'acquitter ſur ces fonds les mandats fournis ſur eux.

L'exécution de la diſpoſition de ce même article, qui ordonne que l'excédent des fonds néceſſaires pour la dépenſe du mois ſuivant ſera à la diſpoſition des commiſſaires de la Tréſorerie, eſt également impoſſible ; car pluſieurs de ces dépenſes ne ſe font pas par mois, mais par trimeſtre : on ne peut donc connoître l'excédent qu'à la fin du trimeſtre.

Nous n'avons rien à obſerver ſur l'art. VIII.

Nous avons déja prouvé que l'art. IX eſt contraire aux diſpoſitions que l'acte conſtitutionnel preſcrit pour la comptabilité des fonds publics.

L'art. X n'eſt pas clairement rédigé : il ſeroit très-important de régler d'une manière claire le ſort des pièces de dépenſes du premier trimeſtre qui ſont entre les mains des payeurs ; la réſolution ne prononce rien à cet égard : il eſt néceſſaire que la comptabilité des dépenſes départementales ſoit aſſujettie d'après les formes conſtitutionnelles à un ordre conſtant qui écarte toute confuſion & tout abus des deniers publics Les receveurs, en retirant des mains des payeurs toutes les pièces de dépenſes relatives aux dépenſes locales, pourroient les rembourſer effectivement avec les deniers provenans du cinquième des rôles proviſoires de l'an 5 : alors ces rembourſemens ne ſeroient pas illuſoires, & ces dépenſes

feroient réellement faites avec les fonds que la loi leur assigne.

Nous n'avons rien d'essentiel à observer sur les art. XI, XII & XIII.

Les considérations importantes que je vous ai développées, & les observations particulières que je viens de vous présenter, ne nous permettent pas de vous proposer l'adoption de cette résolution.

Nous demandons que le Conseil déclare qu'il ne peut adopter.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Pluviôse, an V.